Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2014–2015

17 050 Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies

Nr. 504 BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 april 2015

In de brief van 9 februari jl.[1] heeft het kabinet aangegeven uw Kamer dit voorjaar over een aantal zaken met betrekking tot de aanpassing van de Fraudewet en het Boetebesluit socialezekerheidswetten te informeren. Met deze brief geeft het kabinet invulling aan deze toezegging. Ook wordt u in deze brief geïnformeerd over de businesscase Handhaving van de SVB.

Aanpassing wet- en regelgeving, aanbevelingen Nationale ombudsman

Naar aanleiding van de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep (CRvB)[2] en de aanbevelingen van de Nationale ombudsman bereidt het kabinet momenteel wetswijzigingen alsook een wijziging van het Boetebesluit socialezekerheidswetten voor. De belangrijkste wijzigingen zijn de volgende:

– Voor elke overtreding van de inlichtingenplicht zal het bestuursorgaan moeten komen tot een op de situatie afgestemde – evenredige – boete. Hierbij wordt de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de (financiële) omstandigheden van de cliënt betrokken.
– Daarnaast is van belang of er sprake is van opzet, grove schuld of verminderde verwijtbaarheid kan worden bewezen c.q. aangetoond. Enkel in het geval van opzet kan een boete van maximaal 100% van de te veel ontvangen uitkering worden opgelegd. In alle andere gevallen is een lagere boete het uitgangspunt.
– Ook wordt de mogelijkheid tot het geven van een waarschuwing uitgebreid voor met name kleine overtredingen.

De precieze invulling alsmede de kosten als gevolg van de wijzigingen doet het kabinet u toekomen met het wetsvoorstel. Het kabinet streeft er

[1] Kamerstuk 17 050, nr. 497
[2] ECLI:NLCRVB: 2014:3754

kst-17050-504
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

naar het wetsvoorstel voor de zomer bij de Raad van State voor advies in te dienen.

Met deze aanpassingen komt het kabinet tegemoet aan de belangrijkste aanbeveling van de Nationale ombudsman zoals verwoord in zijn rapport van 4 december jl., namelijk het afstemmen van de boetehoogte op de ernst van de overtreding, de mate van verwijtbaarheid en de omstandigheden van het geval. Ik heb u hierover in de brief van 16 december jl[3] geïnformeerd.

Zoals toegezegd in de brief van 9 februari jl. heb ik een drietal andere aanbevelingen van de ombudsman nader bestudeerd. Het betreft de aanbevelingen over de strafrechtelijk aangiftegrens, schuldhulpverlening in relatie tot fraude en het buiten werking stellen van de beslagvrije voet bij herhaalde overtreding van de inlichtingenplicht.

Strafrechtelijk aangiftegrens

De Nationale ombudsman beveelt aan om de strafrechtelijk aangiftegrens te verlagen zodat voor het opleggen van hoge boetes ook de waarborgen zoals aanwezig in het strafrecht vereist zijn. In het strafrecht dient bij dergelijke hoge boetes schuld en opzet aangetoond te worden.

Met de verhoging van de strafrechtelijke aangiftegrens, zoals deze voortvloeit uit de Fraudewet, is beoogd om meer overtredingen bestuursrechtelijk af te doen. Daarmee kunnen mensen snel geconfronteerd worden met een boete. Het kabinet vindt dit een belangrijk uitgangspunt.

Zoals aangegeven kunnen boetes van maximaal 100% van het benadelingsbedrag alleen worden opgelegd als opzet kan worden bewezen. Voor boetes van maximaal 75% van het benadelingsbedrag moet grove schuld worden bewezen. Voor boetes waar «normale» verwijtbaarheid of verminderde verwijtbaarheid aan de orde is, kan respectievelijk een maximale boete van 50% en 25% van het benadelingsbedrag worden opgelegd. Bovendien mag de op te leggen boete niet hoger zijn dan de maximale geldboete die de strafrechter op grond van artikel 23 van het Wetboek van Strafrecht kan opleggen. Met dit aangepaste boeteregime is sprake van vergelijkbare waarborgen bij het opleggen van bestuurlijke boetes als in het strafrecht zoals de Nationale ombudsman met zijn aanbeveling beoogt. De noodzaak om met dit doel de stafrechtelijke aangiftegrens te verlagen, is daarmee vervallen.

Beslagvrije voet

De Nationale ombudsman doet de aanbeveling om de maatregel om bij herhaalde overtreding van de inlichtingenplicht de beslagvrije voet buiten werking te (kunnen) stellen, terug te draaien.

De wetgever heeft met het buitenwerking stellen van de beslagvrije voet beoogd invulling te geven aan een robuuste invordering. Een boete werkt immers alleen preventief als de incasso ook daadwerkelijk plaatsvindt. Het buiten werking stellen van de beslagvrije voet kan alleen in situaties waarin mensen zich voor de tweede en volgende keer niet aan de verplichtingen hebben gehouden, dus recidiveren. De verrekening waarbij de beslagvrije voet buiten werking kan worden gesteld heeft betrekking op verrekening van boetes en niet op de te veel betaalde uitkering. Met het nieuwe boeteregime zijn deze boetes aanzienlijk lager en kan bij de bepaling van de boetehoogte rekening worden gehouden met de

[3] Kamerstuk 17 050, nr. 495

financiële omstandigheden van betrokkene, ook in de situatie van recidive. De verwachting is dat voor de incasso van deze lagere recidiveboetes de beslagvrij voet minder vaak en korter buiten werking wordt gesteld.

Omdat de voor belanghebbenden nadelige gevolgen niet onevenredig mogen zijn heeft de wetgever gezocht naar een evenwicht tussen enerzijds een effectief sanctiebeleid met name bij recidive en robuuste invordering en het belang van sociale bescherming in brede zin en de functie van de beslagvrije voet in het bijzonder anderzijds. Het buitenwerking stellen van de beslagvrije voet is daarom tijdelijk van aard. Een langere periode is niet wenselijk om te voorkomen dat er grote problemen zouden ontstaan op het terrein van armoede. Wanneer als gevolg van verrekening over de beslagvrije voet bij recidive mensen in de bijstand belanden, blijft een deel van de uitkering buiten schot in verband met zorgkosten, woonkosten en de kosten van kinderen. Vanwege het vangnetkarakter van de Participatiewet is daar gekozen voor een bevoegdheid en geen verplichting en geldt een periode van maximaal drie maanden. Gemeenten hebben niet de plicht om bij recidive de beslagvrije voet buiten werking te stellen. Het is aan gemeenten hierin een zorgvuldige afweging te maken. Het kabinet heeft daarom besloten de Fraudewet op dit onderdeel niet aan te passen.

Schuldhulpverlening en schuldsanering

De Nationale ombudsman beveelt aan te voorkomen dat iemand wordt uitgesloten van schuldhulpverlening. Hij wijst hierbij op het feit dat hoge boetes een averechts effect kunnen hebben op de motivatie van burgers om deel te nemen aan het maatschappelijk verkeer. Dit effect wordt versterkt bij een mogelijke uitsluiting van de schuldhulpverlening. Diverse fracties hebben tijdens het Algemeen Overleg armoede en schuldenbeleid 25 maart jl. ook aandacht gevraagd voor de gevolgen van de fraudewet voor mensen met problematische schulden.

Het kabinet staat voor een evenwichtig schuldenbeleid waarbij het doel is de schuldenproblematiek verder terug te dringen. De Staatssecretaris heeft in haar brief van 12 december 2014[4] aangegeven wat in deze kabinetsperiode reeds is gerealiseerd en wat de agenda is voor de nog te realiseren maatregelen. Daarbij heeft het kabinet de afgelopen periode prioriteit gegeven aan preventieve maatregelen. Ook waar het gaat om schulden als gevolg van het overtreden van de inlichtingenplicht is voorkomen beter dan genezen. Daarom blijft het kabinet investeren in goede voorlichting om onduidelijkheden voor cliënten te voorkomen.

Ook voor de schuldenproblematiek geldt dat het herziene boeteregime, met lagere boetes, naar verwachting tot minder problematische schulden als gevolg van het overtreden van de inlichtingenplicht zal leiden. Ook hier kan in voorkomende gevallen de draagkracht van de overtreder een rol spelen bij het bepalen van de hoogte van de boete. Bovendien zal in meer situaties een waarschuwing opgelegd kunnen worden. Een waarschuwing is geen uitsluitingsgrond voor schuldhulpverlening. Het kan wel een aspect zijn dat zou kunnen worden betrokken bij de individuele afweging van de gemeente om iemand al dan niet toe te laten tot de schuldhulpverlening.

Echter het uitgangspunt van de Fraudewet blijft dat, ook bij het ontstaan van schulden, een verwijtbare overtreding nooit mag lonen. Uitgangspunt is dat ten onrechte betaalde uitkeringen altijd terug betaald moeten

[4] Kamerstuk 24 515, nr. 297

worden. De gedachte hierachter is dat alleen als onterecht betaalde uitkeringen daadwerkelijk worden teruggevorderd en de boetes worden ingevorderd, hiervan een preventief effect zal uitgaan. Het kabinet vindt dit een belangrijk principe.

Het college van B&W heeft op grond van de Wet gemeentelijke schuldhulpverlening de bevoegdheid om toegang tot schuldhulpverlening te weigeren als iemand fraude heeft gepleegd én een bestuurlijke boete heeft gehad. Met het nieuwe boeteregime zal dit minder vaak voorkomen. Bovendien betreft het een bevoegdheid en geen verplichting. Het is aan gemeenten om altijd een individuele afweging te maken of weigering aan de orde is.

Gebleken is ook dat veel gemeenten menen dat ze geen minnelijke schuldregeling mogen aanbieden als hun cliënten een boete hebben gekregen of geld terug moeten betalen omdat ze de inlichtingenplicht niet zijn nagekomen. Dat is niet juist. De Fraudewet bepaalt dat bij vorderingen die zijn ontstaan door het niet of niet behoorlijk nakomen van de inlichtingenplicht én waarbij een bestuurlijke boete is opgelegd, de gemeente als schuldeiser geen medewerking mag verlenen aan een buitengerechtelijke schuldregeling waarbij sprake is van gehele of gedeeltelijke kwijtschelding. Dit betekent echter niet dat er helemaal geen schuldregeling mogelijk is. Gemeenten hebben de mogelijkheid om een vordering die is ontstaan door het overtreden van de inlichtingenverplichting mee te laten lopen in een schuldregeling. Het bedrag geheel of gedeeltelijk kwijtschelden tijdens de schuldregeling mag niet, maar de boete of vordering kan wel tijdelijk worden opgeschort of (deels) worden afbetaald tijdens de schuldregeling. Na afloop zal uiteindelijk het volledige bedrag betaald moeten worden, bijvoorbeeld in maandelijkse termijnen. Over deze mogelijkheden bestaan misverstanden en daarom wordt de wettekst in deze zijn verduidelijkt via de Verzamelwet SZW 2016. Gemeenten kunnen overigens ook besluiten iemand te ondersteunen door aanpalende dienstverlening zoals een adviesgesprek of budgetbeheer.

Gemeenten hebben binnen de huidige wet- en regelgeving dus ruimte om mensen met schulden te helpen, ook als sprake is van vorderingen als gevolg van fraude. In de komende Verzamelbrief zal de Staatssecretaris dit ook onder de aandacht brengen van gemeenten.

Eerder opgelegde boetes

Er is geen juridische verplichting om eerder opgelegde boetes waar geen rechtsmiddel meer tegen open staat (bezwaar of beroep) opnieuw te beoordelen. In de brief van 9 februari jl. is aangegeven dat uw Kamer geïnformeerd wordt over het herzien van de boetes die zijn opgelegd in de periode tussen de inwerkingtreding van de Fraudewet op 1 januari 2013 en de uitspraak van de CRvB op 24 november 2014. Boetes die vóór 24 november zijn opgelegd en waar nog een rechtsmiddel tegen open staat zullen door de uitvoeringsorganisaties worden herzien op basis van de uitspraak van de CRvB. Het kabinet heeft besloten om de uitvoeringsorganisaties te verzoeken om onherroepelijke boetebesluiten nu niet te herzien. Het herbeoordelen van rechtens onaantastbare boetes zou een precedent scheppen dat gevolgen kan hebben, ook buiten het stelsel van de sociale zekerheid. Daarnaast is het herbeoordelen erg kostbaar.

Businesscase intensivering handhaving SVB

Bij brief van 4 oktober 2013 (Kamerstuk 17 050, nr. 439) bent u geïnformeerd over de businesscases intensivering van het toezicht door UWV en SVB. Daarbij is aangegeven dat de voorstellen van de SVB die zich

richtten op de controle van de samenlevingsvorm vooralsnog werden aangehouden. Inmiddels zijn de regels voor samenwonen in de AOW vereenvoudigd door de twee-woningen maatregel. De SVB heeft daarom haar voorstellen aan de hand van de nieuwe regels geactualiseerd. Wij nemen deze gelegenheid te baat om u, zoals in bovengenoemde brief is aangekondigd, over deze maatregelen te informeren. In het kader van de businesscase zal de SVB haar toezichtinspanningen intensiveren bij de verwerking van fraudetips, het uitvoeren van risicogerichte steekproefcontroles en het risicogericht onderzoek in het buitenland. In de bijlage vindt u een nadere toelichting per maatregel en de daarbij verwachte investeringen en opbrengsten.

De genoemde maatregelen zullen vanaf 1 april 2015 in werking treden en worden de komende jaren op effecten gemonitord. De financiële gevolgen worden verwerkt in de voorjaarsnota 2015 (de 1e suppletoire begrotingswet).

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
L.F. Asscher

Bijlage

Aanvullende maatregelen intensivering toezicht SVB

Inleiding

In het regeerakkoord heeft het kabinet de mogelijkheid opgenomen om door versterking van het toezicht van UWV en SVB te besparen op uitkeringen. Dit doen UWV en SVB door meer inzet op preventief toezicht, controle, opsporing en afdoening. Bij brief van 4 oktober 2013 is een pakket aan intensiveringsmaatregelen aan de Kamer aangeboden.

Een groot deel van de handhaving van de SVB richt zich op de controle van de samenlevingsvorm in het kader van de AOW, Anw en AIO. De in een eerder stadium ingediende voorstellen die zich richten op de controle van de samenlevingsvorm zijn aangehouden, in afwachting van de ontwikkelingen op het gebied van de regels betreffende samenwonen in de AOW.

Inmiddels heeft de SVB deze voorstellen aan de hand van de nieuwe regels geactualiseerd. De voorstellen die nu – in aanvulling op de eerdere maatregelen – in werking zullen treden worden in het vervolg toegelicht.

Maatregelen ter versterking toezicht SVB

De SVB zal haar toezichtinspanningen intensiveren met betrekking tot drie activiteiten:

1. verwerking fraudetips

Fraudetips zijn spontane signalen die de SVB ontvangt van burgers of organisaties over mogelijke fraude door een SVB-klant met betrekking tot de uitkering die hij ontvangt van de SVB. Hiertoe is bij de SVB onder meer een fraudemeldpunt op haar website ingericht. Het aantal signalen is mede door het meldpunt de afgelopen jaren fors toegenomen. Om de grotere instroom van signalen volledig af te kunnen handelen is extra capaciteit nodig. In het kader van de business case zal SVB vanaf april 2015 de capaciteit van de afdeling Bijzonder Onderzoek uitbreiden met 16 fte. Hiermee is een personele investering voor vier jaar van € 1,2 miljoen jaarlijks mee gemoeid. Daarnaast moet een aantal randvoorwaardelijke investeringen worden gedaan (zie verderop in deze bijlage). De verwachte besparingen bedragen voor 2015 € 3,9 miljoen, door cumulatie van in voorgaande jaren behaalde en doorlopende besparingen oplopend tot € 5,9 mln. in 2018. SVB zal de feitelijke opbrengst monitoren.

2. risicogerichte steekproefcontroles

De SVB controleert jaarlijks steekproefsgewijs de uitkeringen die behoren tot risicocategorieën.
De omvang van deze steekproeven wordt beperkt door de beschikbare capaciteit. Meer onderzoeken leveren meer onderkende onrechtmatigheden op. Daarnaast heeft de SVB per 1 januari 2014 de bevoegdheid om nutsgegevens uit te vragen en te benutten. Deze kunnen een indicatie opleveren voor een wijziging in de eerder aan de SVB opgegeven leefvorm en daarmee de steekproeven effectiever inzetbaar maken. De SVB zal de onderzoekscapaciteit uitbreiden om vijf keer zoveel steekproefonderzoeken te verrichten (van 1000 naar 5000). Daarnaast zullen 500 extra onderzoeken worden ingezet om nieuwe risico's te identificeren. De totaal benodigde extra capaciteit bedraagt circa 36 fte., met als kosten in 2015 2,6 miljoen en vervolgens jaarlijks € 2,5 miljoen. Daarnaast moet een

aantal randvoorwaardelijke investeringen worden gedaan (zie verderop in deze bijlage). De verwachte besparingen bedragen in 2015 € 2,7 miljoen, door cumulatie van de in voorgaande jaren behaalde besparingen oplopend tot € 4,9 miljoen in 2018. SVB zal de feitelijke opbrengst monitoren.

3. risicogericht onderzoek in het buitenland.

Het Controle Team Buitenland (CTB) van de SVB verricht rechtmatigheidsonderzoeken in het buitenland, in die landen waar geen sociaal attaché aanwezig is. Omdat in het buitenland andere controles, zoals gegevensuitwisselingen, zeer beperkt mogelijk zijn, is het CTB een effectief instrument om internationaal te kunnen controleren. Uit ervaringscijfers blijkt dat door uitbreiding van – aan het onderzoek ter plekke voorafgaande – mailings over de woonsituatie, meer signalen voor onderzoek gegenereerd kunnen worden. De SVB zal op basis hiervan meer signaalgestuurde onderzoeken en meer risicogerichte steekproefcontroles gaan uitvoeren, in totaal drie maal de huidige omvang van 450 onderzoeken. De inzet voor deze extra onderzoeken omvat circa 6 fte, met als totale kosten € 0,8 miljoen in 2015 en daarna 0,7 miljoen jaarlijks. Daarnaast moet een aantal randvoorwaardelijke investeringen worden gedaan (zie verderop in deze bijlage). De verwachte besparingen bedragen in 2015 € 0,8 miljoen, oplopend tot € 2,2 miljoen in 2018. SVB zal de feitelijke opbrengst monitoren.

Randvoorwaardelijke investeringen

Deze drie intensiveringen hebben een aanzienlijke schaalvergroting van de toezichtinspanningen van de SVB tot gevolg. Dit vergt flankerende investeringen in functionele en organisatorische maatregelen. Het gaat daarbij om: professionalisering van de risicoanalyse, mede gericht op nieuwe, met name digitale, fraudevormen; intensivering van de coördinatie op de toezichtprocessen; stroomlijning van de processen door scheiding van voorbereiding en uitvoering, wat leidt tot meer efficiency. Tot slot wordt ingezet op preventie door investering in duidelijke en frequente informatievoorziening aan de burger en in scholing en instructies aan SVB-medewerkers, onder meer op fraude alertheid. Hiermee zijn jaarlijks € 2,9 miljoen aan investeringen gemoeid, die worden omgeslagen over de genoemde intensiveringen van het toezicht.

Verwerking financiële gevolgen en gevolgen formatie

De financiële gevolgen van de hierboven genoemde maatregelen worden verwerkt in de voorjaarsnota 2015 (de 1e suppletoire begrotingswet). De uitbreiding van de capaciteit wordt verwerkt in de uitvoeringsbudgetten van de SVB. De besparingen worden verwerkt in de ramingen van de uitkeringsregelingen van SZW. In onderstaande tabel worden de financiële consequenties weergegeven. Door afronding ontstaan verschillen tussen de bedragen uit de tekst en de bedragen uit de tabel.

Financiële consequenties aanvullende maatregelen (in mln. €)	2015	2016	2017	2018	Totaal
Kosten intensivering SVB	7,5	7,3	7,3	7,3	29,4
Besparingen aanvullende maatregelen	8,2	10,4	12,6	14,9	46,1
Saldo businesscase (netto-effectiviteit)	0,7	3,1	5,3	7,6	16,7